

Институт  
национального  
проекта

*“Общественный  
договор”*

П.В.Крючкова

Административные  
барьеры  
в российской  
экономике

2001

Институт национального проекта (ИНП) «Общественный договор» создан для разработки и реализации проектов, содействующих запуску позитивного сценария развития России посредством установления нового общественного договора на базе продуктивной культуры.

**Новый общественный договор** – это такой набор социальных технологий взаимодействия членов общества и их организованных групп между собой и с властью, применение которого позволяет добиваться установления стабильных и справедливых правил игры в политике и экономике, верховенства закона, гражданского контроля за обороной, безопасностью, судом и полицией, эффективных, доступных и рентабельных систем образования, здравоохранения и жилищного хозяйства, реалистичного международного позиционирования и выработки адекватных стратегических приоритетов.

ИНП «Общественный договор» способствует реализации интересов **активной, организованной и договороспособной части общества** через упорядоченный переговорный процесс друг с другом и с властью. **Позитивный сценарий**, о котором активные и организованные должны договориться, – это сценарий, при котором они видят наилучшее будущее своих детей в России. **Продуктивная культура** – это свобода и самоценность личности, ответственность, доверие, взаимность и сотрудничество, ценность успеха, основанного на добросовестном труде и честной конкуренции.

**Институт национального проекта  
«Общественный договор»**

101999 Москва, Варварка, 14  
Тел. 298-3279, факс 298-4483  
E-mail [info@inp.ru](mailto:info@inp.ru)  
Web [www.inp.ru](http://www.inp.ru)

# Содержание

Введение .....	3
1. Административные барьеры в экономике России: качественная и количественная оценки .....	5
2. Почему и как возникают административные барьеры .....	21
3. Опыт борьбы с административными барьерами .....	27
4. Концепция дерегулирования экономики .....	43

Экономику России без преувеличения можно назвать «экономикой барьеров». Административные барьеры, создающие препятствия нормальной хозяйственной деятельности предприятий, существуют практически во всех сферах и на всех стадиях жизненного цикла предприятия. Более того, в последние годы прослеживается ярко выраженная тенденция к созданию все новых и новых барьеров как на федеральном, так и на региональном уровнях. Причем это происходит на фоне объявленных намерений Правительства по дебиюрократизации экономики.

Что такое административные барьеры? Их можно определить как установленные решениями государственных органов обязательные правила ведения определенной деятельности на рынке, вводящие платежи за прохождение бюрократических процедур<sup>1</sup>. Стоит отметить, что во многих случаях эти платежи не поступают в бюджет.

Административные барьеры можно сгруппировать следующим образом:

- при получении доступа к ресурсам и правам собственности на них (регистрация предприятия, регистрация изменений в статусе предприятия, его уставных документах, получение права на аренду земли или помещения, доступ к кредитам, лизингу оборудования и т.п.);
- при получении права на осуществление хозяйственной деятельности (лицензирование видов деятельности, регистрация товаров, сертификация товаров и услуг и т.п.);
- при текущем осуществлении хозяйственной деятельности (санкции за нарушения установленных правил, согласование принимаемых решений с контролирующими организациями, получение различных льгот и т.п.).

---

<sup>1</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. [www.inp.ru](http://www.inp.ru), 2001.

Подобный «барьерный» характер регулирования имеет ряд существенных негативных последствий для экономики России. Во-первых, он ведет к серьезным экономическим потерям общества, как прямым, выражающимся в росте издержек предпринимателей и соответственно росте цен, так и косвенным, связанным с недопроизводством валового внутреннего продукта из-за неэффективного использования ресурсов. Во-вторых, барьеры не решают тех проблем, ради решения которых они, собственно, и создаются, при этом затрудняя использование иных, более эффективных методов государственного регулирования. В-третьих, «барьерный» характер экономики создает благоприятную почву для рентоориентированного поведения государственных чиновников и связанных с ними коммерческих структур, вовлеченных в «барьерный» бизнес, в том числе для взяток и иных нелегальных доходов.

В этой книге мы дадим характеристику различных административных барьеров, приведем оценки экономических потерь общества от их наличия, рассмотрим логику возникновения и мультипликации барьеров, проанализируем опыт борьбы с административными барьерами на федеральном и региональном уровнях, а также сформулируем ответ на извечный вопрос «что делать?», чем заменить «барьерное» регулирование экономики.

## 1. Административные барьеры в экономике России: качественная и количественная оценки

Сколько теряют предприниматели и экономика России в целом от существования административных барьеров? Вопрос не праздный. Ведь введение каждого барьера обычно обосновывается необходимостью «наведения порядка» в определенной сфере, защитой интересов потребителей, необходимостью увеличить поступления в государственный бюджет и т.п. Однако на практике барьеры не только не решают те задачи, ради которых они создаются, но еще и приводят к весьма значительным потерям предпринимателей и всего общества.

Экономические потери общества от существования административных барьеров ведения хозяйственной деятельности, складываются из двух составных частей:

- прямых потерь: транзакционных издержек, связанных с необходимостью преодоления барьеров, значительная часть которых трансформируется в потери населения за счет роста розничных цен. Прямые потери включают в себя официальные и теневые выплаты, которые вынуждены осуществлять хозяйствующие субъекты для формального выполнения правил, а также непроизводительные потери времени и других ресурсов, связанные с прохождением барьеров;
- косвенных потерь: снижения эффективности использования имеющихся ресурсов и недопроизводства стоимости (наличие административных барьеров существенно затрудняет вход на рынок, прежде всего для малого и среднего бизнеса, что ведет к снижению уровня конкуренции и соответственно общей эффективности экономики).

Количественная оценка прямых потерь общества от наличия административных барьеров – дело достаточно сложное, как и всякий количественный анализ транзакционных издержек. Ниже мы приведем краткую характеристику и оценки стоимости отдельных административных барьеров, сделанные различными исследователями, а также некоторые оценки общих экономических потерь от наличия подобных барьеров.

**Регистрация юридических лиц** не является, по оценкам самих предпринимателей, непреодолимым барьером для входа на рынок. Однако уже на этой стадии можно говорить о непроизводительных потерях предпринимателей, составляющих достаточно существенную сумму в масштабах страны.

Возможны два способа регистрации предприятия: самостоятельно и с использованием посреднической фирмы. Можно предположить, что рыночная стоимость посреднических услуг примерно равна затратам предпринимателей на самостоятельную регистрацию предприятий (дополнительным затратам времени и ресурсов), поскольку рынок посреднических услуг является конкурентным. Стоимость регистрации «под ключ» стандартного предприятия составляет в Москве около 12 000 руб., в регионах колеблется от 2 000 до 10 000 руб<sup>2</sup>. Цена регистрации варьируется в зависимости от характера предприятия и региона. Кроме того, в стоимость посреднических услуг по регистрации может входить предоставленные юридическое адреса. Средние издержки регистрации по стране составляют по разным подсчетам от 4 600 руб. (издержки по регистрации приравниваются к средней стоимости посреднических услуг) до 10 000 руб. (к стоимости посреднических услуг добавляются иные издержки предпринимателей, имеющие место даже при использовании услуг посредников, — подготовку пакета документов, нотариальное заверение документов и т.п.). В 2000 г. в России ежемесячно регистрировалось около 30 000 предприятий. Таким образом совокупные издержки по регистрации предприятий составляли в 2000 г. от 138 до 300 млн руб. ежемесячно. В годовом исчислении это составит от 60 до 130 млн долларов. При этом официальная ставка регистрационного сбора варьировалась по регионам и составляла от 0,5 до 10 МРОТ. Если взять за среднюю величину 5 МРОТ, то официальные платежи за регистрацию составляли ежемесячно порядка 12 млн руб. То есть собственно регистрационные платежи составляли менее 10% от общих издержек, связанных с регистрацией<sup>3</sup>.

**Обязательная сертификация товаров и услуг** является еще одним весьма серьезным административным барьером. Закон РФ «О сертификации» был принят в 1993 г. Декларированная цель закона — оградить российский рынок от проникновения опасных товаров. По разным оценкам, обязательной сертификации в России подле-

<sup>2</sup> Исследование в рамках проекта Фонда Евразия «Исследование и разработка рекомендаций по упрощению процедуры регистрации юридических лиц», 2000 г.

<sup>3</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. [www.inpr.ru](http://www.inpr.ru), 2001.

жит от 70 до 80% товарной номенклатуры. Для сравнения: в Европейском Союзе обязательной сертификации подлежат не более 4% товарной номенклатуры<sup>4</sup>, в США обязательной сертификации вообще нет. Обязательная сертификация представляет собой мощную индустрию, в которой занято более 800 аккредитованных Госстандартом органов по сертификации, свыше 1500 испытательных лабораторий.

Критерии, по которым тот или иной товар или услуга попадают под обязательную сертификацию, остаются неясными. При чтении списка товаров и услуг, подлежащих обязательной сертификации (принят Постановлением Правительства РФ №1013 от 13 августа 1997 г.), у обычного человека возникает, мягко говоря, недоумение. Зачем, например, сертифицировать цепочки для часов, принадлежности для любительского рыболовства, туристские походы выходного дня? Вызывает вопросы необходимость сертификации услуг розничной торговли, которая, по сути, представляет лишь контроль бумаг (на основании восьми представленных документов выдается девятый). Кроме того, некоторые товары должны проходить обязательную сертификацию в соответствии с другими федеральными законами. В частности, обязательной сертификации в России подлежат гробы, венки и урны (Федеральный закон «О погребении и похоронном деле») и древесина на корню (Лесной кодекс Российской Федерации). Список подобных несуразностей можно продолжать очень и очень долго.

Отдельная проблема — качество самих стандартов, на соответствие требованиям которых и проверяются товары и услуги. В значительной степени они устарели, не соответствуют современным требованиям науки и технологии и международным стандартам, о чем неоднократно говорилось, в частности, на встречах Рабочей группы по стандартам и сертификации ЕС — РФ.

При этом система обязательной сертификации явно не справляется с возложенными на нее задачами. По официальным данным Госстандарта, ежегодно имеет место порядка 2% отказов в сертификации, при этом более чем 30% продукции в последующем забраковывается уже в торговле. Это показывает, что сертификация сама по себе не является серьезным препятствием для проникновения на рынок некачественных товаров. Ни для кого не секрет — широкое распространение поддельных сертификатов. Более того, даже товары, честно прошедшие процедуру обязательной сертификации, зачастую оказываются небезопасными, о чем будет сказано ниже.

---

<sup>4</sup> Проблемы контроля безопасности и качества товаров в Европейском Сообществе и России. М., ИИФ СПРОС-КонФОП, 1999.

Реально не обеспечивая защиту потребителей, обязательная сертификация является весьма дорогостоящей для предпринимателей. По минимальным оценкам, рассчитанным по рекомендациям Госстандарта России, плата за сертификацию “перекачивает” из промышленности и торговли суммы, эквивалентные 120-150 млн долларов США в год<sup>5</sup> (и это только прямая плата за сертификацию, без учета внутренних транзакционных издержек импортеров и производителей).

Вместо того чтобы сократить количество товаров и услуг, подлежащих обязательной сертификации, постоянно делаются попытки расширить этот перечень и ввести дополнительные дорогостоящие процедуры. Так, в 2000 г. было выпущено Постановление Госстандарта РФ № 225 “О защите копий сертификатов соответствия”, обязывающее предпринимателей заверять “специальными знаками, защищенными от подделок”, не только сами товары, но и копии сертификатов соответствия. Стоимость этих знаков должна была составлять 6 руб. за штуку. Реализовывать знаки должна была фирма “Спецзнак”. Об этой фирме, равно как о проблеме маркирования специальными знаками соответствия, мы расскажем ниже. Вступление приказа № 225 в силу 1 октября 2000 г. было чревато для больших компаний миллионными убытками, поскольку любой крупный оптовик выдает копии сертификатов в количестве многих тысяч ежедневно. 19 сентября 2000 г. Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства вынесло предписание об отмене этого приказа. Немалую роль в этом решении сыграло негативное отношение к нему ассоциаций предпринимателей и организаций потребителей, позиция которых широко освещалась в СМИ.

**Лицензирование отдельных видов деятельности** также является весьма заметным административным барьером. В 2000 г. в России лицензированию подлежало более 500 видов деятельности, из них около 250 на основании Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», остальные — на основании иных законов, подзаконных актов, законодательных актов субъектов Федерации. По некоторым оценкам, реальное количество видов лицензий доходит до двух тысяч. Это связано, прежде всего, с вольностями, допускаемыми при определении самого вида деятельности, конкретного перечня входящих в него видов работ и услуг, что приводит к необоснованному дроблению видов деятельности. Вообще говоря, когда в 1995 г. принимался закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», изначальная идея была в том, чтобы дать исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих лицензирова-

---

<sup>5</sup> По данным ИНП «Общественный договор», см. сайт [www.inp.ru](http://www.inp.ru)

нию. Но список остался открытым, и реальных препятствий ведомственному нормотворчеству в этой сфере создано не было. На практике с 1995 г. наблюдается тенденция к постоянному расширению списка видов деятельности, подлежащих лицензированию, в том числе и за счет необоснованного дробления видов деятельности.

Несмотря на то, что в Законе четко определено, что к лицензирующим относятся государственные органы и органы местного самоуправления, на практике в массовом порядке создаются ведомственные и региональные лицензионные, экспертные и иные центры, обращение в которые для получения предлицензионного экспертного заключения является обязательным. Решение о создании подобных центров принимаются, как правило, ведомственными нормативными актами и решениями региональных или местных администраций. Встречаются и исключения в виде прямых записей в постановлениях правительства.

В качестве примера можно привести практику осуществления лицензирования в Санкт-Петербурге. Лицензирование всех видов деятельности осуществляется с обязательным проведением предлицензионной проверки (экспертизы) соискателя на предмет его соответствия лицензионным требованиям и условиям. Предлицензионная экспертиза проводится как специалистами лицензионной палаты, так и аккредитованными лицензионной палатой экспертными центрами. Проведенная территориальным управлением МАП РФ проверка показала, что в период с 1 июля по 19 ноября 1999 г. экспертными центрами было проведено 1424 экспертизы, тогда как специалистами Лицензионной палаты – 586. Анализ заданий экспертным центрам, которые оформляются лицензионной палатой для проведения предлицензионной экспертизы, обнаружил, что в круг вопросов, являющихся предметом экспертизы, входит исключительно проверка достоверности представленных соискателем лицензии информации и документов. При этом в качестве независимых экспертных организаций лицензионной палатой были аккредитованы коммерческие организации, в том числе являющиеся конкурентами соискателей лицензии и лицензиатов. В результате распространения подобной практики получается, что, помимо собственно платы за лицензию, хозяйствующие субъекты вынуждены платить за навязанные услуги по предлицензионной экспертизе документации, причем содержание подобных экспертиз фактически дублирует функции лицензирующих органов, обязанных проверять достоверность представленной для получения лицензии документации<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. [www.inpr.ru](http://www.inpr.ru), 2001.

К сожалению, в России не проводились исследования, анализирующие общие издержки предпринимателей, связанные с получением лицензий, поэтому говорить о конкретных цифрах экономических потерь общества от наличия этого административного барьера сложно. Однако можно привести расчет, сделанный специалистами Министерства экономического развития и торговли, по одному виду лицензий. Так, процедура получения лицензии на производство хлеба включает в себя посещение до 8 инстанций, оформление более 20 документов, затраты до 15 тыс. руб. и около 270 часов времени. Себестоимость единицы продукции возрастает при этом на 3%. В годовом исчислении это дает более 100 млн долларов дополнительных издержек населения<sup>7</sup>. При этом наличие лицензии не является показателем качества продукции: контроль за качеством и безопасностью хлебопекарной продукции осуществляется на основании Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

Тот факт, что для получения лицензии требуется значительное количество разрешений и согласований с различными надзорными и контрольными органами, автоматически ставит под вопрос необходимость самого механизма лицензирования по многим видам деятельности. Существование обязательной необходимости получения огромного количества разрешений, согласований, допусков по виду деятельности, предполагает участие в регулировании деятельности различных надзорных и контрольных органов, что уже означает контроль государства в данной области хозяйственных отношений. В подобных случаях собственно лицензирование как особая форма государственного контроля становится избыточной.

\*\*\*

С издержками при регистрации юридических лиц, лицензировании, сертификации в той или иной степени сталкиваются практически все предприниматели. Но помимо этих общих барьеров существует масса барьерных платежей на относительно узких сегментах потребительского рынка. Их можно перечислять до бесконечности, поэтому приведем только несколько примеров, вызвавших наибольший общественный резонанс.

Одним из таких барьеров является **обязательное маркирование продукции**. В 1997 г. Правительством РФ было принято Постановление № 601 «О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными

---

<sup>7</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. [www.inpr.ru](http://www.inpr.ru), 2001.

от подделки». Чуть позже была принята инструкция Минторга и Госстандарта «О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учета их движения».

В соответствии с этими документами вся реализуемая на территории Российской Федерации аудио-, видео- и компьютерная техника должна маркироваться специальными защищенными от подделок знаками соответствия и марками с учетной информацией к знаку (далее – учетная марка). Знак наносится на товар один раз, а учетная марка – при каждом переходе товара из рук в руки.

Система обязательного маркирования является вопиющим примером создания гарантированного рынка для отдельной фирмы путем принятия соответствующего нормативного акта. В первоначальной версии Постановления, принятой 17 мая 1997 г., были прямо указаны организации, которые должны были заниматься производством и распространением знаков соответствия и учетных марок, – ЗАО «Спецзнак» и «Кодзнак». Постановлением Правительства от 20 октября 1998 г. №1223 в текст Постановления № 601 были внесены изменения и Госстандарту РФ было поручено провести конкурс на право производства и учета знаков, а также технического, организационного и программного обеспечения единой базы данных. Победителем конкурса стало все то же ЗАО «Спецзнак», в состав учредителей которого входят два дочерних предприятия Госстандарта: Учреждение «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации Интерстандарт» и Государственное предприятие «Испытательный центр сертификации и аттестации «Безопасные информационные технологии»<sup>8</sup>. Кроме того, в составе учредителей «Спецзнака» несколько оффшорных фирм. Необходимо отметить, что непосредственно платежи за приобретение знаков соответствия и учетных марок поступают на счета «Интерстандарта». В государственный бюджет средства от маркирования не поступают.

Во что же обходится эта система предпринимателям? Расчеты, проведенные специалистами Международной конфедерации обществ потребителей (КонфОП) по заказу ИНП «Общественный договор», показали, что приблизительный объем рынка знаков соответствия и учетных марок составил на 2000 г. порядка 150-200 млн долларов (неплохой гарантированный рынок для фирмы с уставным капиталом чуть более 300 долларов). Сверх того, затраты торговых организаций по нанесению знака составили порядка 50-70 млн долларов. То есть общие издержки на преодоление этого ад-

---

<sup>8</sup> Данные Московской регистрационной палаты

министративного барьера составили от 200 до 270 млн долларов. В данном случае надо иметь в виду, что в расчете учитывались как единовременные издержки, связанные с введением в действие данного постановления (маркирование запасов продукции), так и текущие издержки (маркирование вновь поступающей на рынок продукции).

Принятие Постановления № 601 вызвало сильную отрицательную реакцию предпринимателей, организаций потребителей, части государственного аппарата. Негативное отношение к подобному способу защиты потребительского рынка от проникновения некачественных отваров выразили ассоциации производителей и организации потребителей. За отмену этого Постановления высказывались Министерство по антимонопольной политике и Министерство экономического развития и торговли. Попытки судебного обжалования данного Постановления, однако, пока не увенчались успехом. Более того, достаточно регулярно делаются попытки расширить перечень товаров, подлежащих обязательному маркированию, а также подвести под маркирование более надежную базу путем принятия закона «О маркировании товаров, товаросопроводительной документации, контрольно-учетных приборов и документов». Подобный законопроект впервые был внесен в Государственную думу в 1998 г., в том же году принят в первом чтении, затем отклонен Думой, однако снова возник в чуть измененном виде<sup>9</sup>. Понятно, что многие хотели бы так же, как и «Спецзнак», создать себе многомиллионный гарантированный рынок сбыта.

Еще один пример строительства административных барьеров в отдельно взятой сфере – **государственная регистрация товаров**. В течение долгого времени регистрации подлежали только лекарственные средства и предметы медицинского назначения. В принципе, практика регистрации лекарственных средств является в мире общепринятой. Но в России она из способа контроля за безопасностью и эффективностью лекарств превратилась в способ извлечения дополнительных доходов для отдельно взятых субъектов хозяйственной деятельности. В соответствии с законом РФ «О лекарственных средствах» производство, продажа и применение лекарственных средств на территории РФ возможно лишь после их регистрации федеральным органом контроля качества лекарственных средств. 20 июня 1996 г. Приказом Минздрава РФ № 259 с целью «увеличения эффективности деятельности по регистрации

<sup>9</sup> Юридический и экономический анализ данного законопроекта см. ст. Колосова М., Янин Д. «Анализ систем добровольного и обязательного маркирования товаров в Российской Федерации». В кн. Проблемы контроля безопасности и качеств товаров в Европейском сообществе и России. М., ИИФ СПРОС-КонфОП, 1999.

(перерегистрации) лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения» была создана автономная некоммерческая организация «Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения». Этой организации были переданы функции государственного органа по регистрации лекарственных средств, что прямо запрещено законом РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Пошлина, предусмотренная законом «О лекарственных средствах», шла не в бюджет государства, а на счет этого Бюро. Кстати, регистрация одного импортного лекарственного препарата стоит 12 тыс. долларов США. При этом при регистрации собственно испытания безопасности и эффективности лекарственных средств не проводятся, то есть эта круглая сумма взимается просто за контроль некоторого набора документов. Собственно испытания проводятся другой организацией и оплачиваются отдельно.

По этому решению Минздрава МАП РФ возбудил дело по признакам нарушения закона «О конкуренции...». В результате МАП вынес предписание о необходимости прекращения подобной незаконной практики, связанной с передачей полномочий государственного органа другой организации.

Практика регистрации товаров расширяется. В 2001 г. введена регистрация новых пищевых продуктов в соответствии с Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. Абсолютно непонятно, что считать «новыми» пищевыми продуктами, подлежащими регистрации, с учетом того, что до введения в действие этого закона подобная регистрация не проводилась. Кроме того, регистрация представляет собой контроль качества документов, а не товаров как таковых. Она вводится в дополнение иных способов контроля безопасности пищевых продуктов, а именно лицензирования, сертификации и текущего контроля и надзора. В соответствии с Постановлением правительства № 988 «О государственной регистрации новых пищевых продуктов, материалов и изделий» от 19 декабря 2000 г. список товаров, подлежащих государственной регистрации, существенно расширился. В Постановлении речь идет не только о собственно пищевых продуктах, но и о табаке и табачных изделиях, парфюмерно-косметических товарах, предметах по уходу за полостью рта (в том числе и о зубочистках), упаковке для пищевых продуктов, посуде и т.п. Как в случае многих других административных барьеров, ведомства имеют тенденцию к расширительному толкованию закона.

В сфере инвестиционной деятельности существенным препятствием для ее осуществления представляются многочисленные со-

гласования с органами исполнительной власти регионального и местного уровней, а также с правилами, регламентирующими деятельность проектировщиков. Следует иметь в виду, что значительное количество требований к инвестиционным проектам не кодифицировано, поэтому учесть эти требования на стадии разработки проекта не представляется возможным. Величина издержек, связанных с согласованием проектной документации, составляет около *10-15% от стоимости проекта*, сдаваемого заказчику “под ключ”<sup>10</sup>.

Аналогичные издержки возникают при получении контрактов на государственные закупки, субсидий или кредитов через государственные механизмы поддержки предпринимательства. Как показано в исследовании В.В.Радаева: “В целом размер транзакционных издержек, связанных с оплатой услуг представителей органов государственной власти, варьирует от “скромных” подарков (стоимость которых ныне может измеряться одной или несколькими сотнями долларов) до 10% размера выделенной субсидии или стоимости обеспеченного контракта”.<sup>11</sup>

\*\*\*

Административные барьеры возводятся не только федеральными органами власти, но и региональными. Так, начиная с 1997 г. во многих регионах стало активно вводиться **региональное маркирование** продукции. Под «региональным маркированием» понимается режим обязательной, дополнительной по сравнению с установленными федеральным законодательством нормами, проводимой полностью или частично за счет хозяйствующих субъектов идентификации различных видов продукции, введенный решением органов исполнительной или законодательной власти субъектов РФ в отношении продукции, производимой и/или реализуемой на территории данного субъекта РФ, с маркированием прошедшей идентификацию продукции знаками установленного образца.

Впервые региональное маркирование было введено в Татарстане, затем оно стало в различных формах распространяться в других субъектах Федерации. В 2000 г. маркирование действовало в Алтайском крае, Астраханской, Кемеровской областях, Республике Коми, Красноярском, Краснодарском краях, Республике Мордо-

---

<sup>10</sup> Исследование, проведенное группой специалистов экономического факультета МГУ под руководством В. Л. Тамбовцева, 2001.

<sup>11</sup> Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998.

вии, Московской области, Москве, Новосибирской области, Республиках Татарстан, Удмуртия и ряде других регионов. В первую очередь маркированию подвергаются алкогольные напитки, минеральная вода и безалкогольные напитки, несколько реже — соки, табачные изделия, аудио-, видео- и лазерные носители. Декларируемой целью введения маркирования является защита потребителей от опасной и некачественной продукции и борьба с теневым оборотом.

Юридический анализ нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, проведенный специалистами ИНП «Общественный договор», показывает, что региональное маркирование, как правило, противоречит основам федерального гражданского, налогового, конкурентного законодательства и законодательства о контроле качества продукции<sup>12</sup>.

Несмотря на несовершенство системы обеспечения качества продукции, действующей на федеральном уровне (сертификация), региональное маркирование не может обеспечить никакой дополнительной защиты качества, так как либо осуществляется на основании данных сертификации (марки продаются по предъявлении оригинала или даже копии сертификата), либо представляет собой повторное проведение сертификации. При этом налицо явные негативные последствия от введения подобных систем. Так, особенности организации маркирования во многих регионах создают благоприятную почву для коррупции и прочих правонарушений, зачастую вместо декларируемой легализации происходит насильственная делегализация хозяйственного оборота. Кроме того, доходы от маркирования очень редко идут в бюджет субъектов Федерации. Как правило, они поступают на счета отдельных фирм (как и в случае Постановления № 601) либо во внебюджетные фонды. Системы регионального маркирования разрушают целостность экономического пространства России.

Интересен и подбор товаров, подлежащих обязательному маркированию. Еще можно понять стремление маркировать алкогольные напитки — все-таки подакцизные товары и довольно опасные. Но стремление ввести маркирование минеральной воды и безалкогольных напитков явно вызвано не особой опасностью этих товаров, а относительной легкостью введения режима маркирования путем использования материальной и организационной базы уже действующего маркирования алкогольных напитков.

---

<sup>12</sup> Белоусов Е., Овсянникова А., Сорк Д. Защита прав налогоплательщиков: справочное пособие для предпринимателей и юристов. М., ИНП «Общественный договор», 2000.

Во что же обходится потребителю региональное маркирование? Расчеты, сделанные по маркированию минеральной воды и безалкогольных напитков в Алтайском крае, показывают, что дополнительные расходы предпринимателей составляют в среднем 5%, а максимально 18% от стоимости продукции. Так как обычно издержки, связанные с маркированием, включаются в цену товара, это привело к ощутимому удорожанию продукции (среднее увеличение розничной отпускной цены на минеральную воду в Алтайском крае на 8%).<sup>13</sup>

Другой вид региональных административных барьеров связан с прямым нарушением закона РФ «Об основах налоговой системы». В этом законе сказано, что при введении в регионе налога с продаж подлежат отмене ряд налогов и сборов, в том числе сбор за право торговли, лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями, лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей и др. На практике в ряде субъектов Российской Федерации, введших налог с продаж, эти налоги и сборы не были отменены, то есть фактически была введена система двойного налогообложения. Так, в Республике Коми продолжал взиматься сбор за право торговли и лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями, в Саратовской и Сахалинской областях был отменен сбор за право торговли, но взимался сбор «за торговое место», в Тульской области сбор за право торговли также продолжал взиматься, но под другим наименованием, в Республике Татарстан вместо лицензионного сбора за право торговли вино-водочными изделиями стал взиматься сбор «за оборот алкогольной продукции»<sup>14</sup>.

Попытки создания дополнительных региональных барьеров встречали сопротивление и со стороны органов Федеральной власти, и со стороны предпринимателей и потребителей соответствующих регионов. Так, в 2000 г. было отменено незаконное маркирование продукции (минеральная вода и безалкогольные напитки) в Удмуртии, Московской и Новосибирской областях, приостановлено в Краснодарском крае. В Алтайском крае и Кемеровской области (минеральная вода и безалкогольные напитки) после рассмотрения и удовлетворения исков местных потребителей и предпринимателей (в Кемеровской области поддержанных прокуратурой) сначала в краевом / областном суде, а затем и в кассационной

<sup>13</sup> Белоусов Е., Овсянникова А., Сорк Д. Защита прав налогоплательщиков: справочное пособие для предпринимателей и юристов. М., ИНП «Общественный договор», 2000.

<sup>14</sup> Белоусов Е., Завидова С., Махачева З., Сорк Д. Защита прав налогоплательщиков (на примере налога с продаж): справочное пособие для специалистов правозащитных организаций. М., ИНП «Общественный договор», 2000.

инстанции — в Верховном суде — маркирование отменено. В Москве был выигран арбитражный суд относительно законности маркирования аудио-, видео- и лазерных носителей, после чего оно подлежит отмене.

\*\*\*

Все перечисленные выше барьеры — это барьеры «на входе». Деньги взимаются до того, как предприятие реально начало свою деятельность или товар реально поступил на рынок. Но огромное количество административных барьеров связано также с осуществлением **текущего контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов** со стороны различных контролирующих ведомств.

Даже специалисты Министерства экономического развития и торговли затруднились точно подсчитать, какое количество различных организаций обладает правом проверки деятельности хозяйствующих субъектов. Сходятся на том, что их более 20. Это милиция, налоговая инспекция и налоговая полиция, пожарники, органы санитарно-эпидемиологического надзора, ветеринарные органы, лицензионные и сертифицирующие органы, торговая инспекция, антимонопольные органы, инспекция по труду, архитектурное управление и т.д. Каждый из контрольных (надзорных) органов действует по собственным нормативным и инструктивным документам, определяющим методы, порядок и периодичность контроля, которые не согласованы между собой. Имеет место дублирование контрольных функций. Так, государственный экологический контроль за охраной воздуха осуществляют 4 министерства и ведомства, поверхностных и подземных вод — 5, биологических ресурсов — 5, недр — 3.

В некоторых случаях нормативные акты одного ведомства прямо противоречат документам другого. Так, в соответствии с Правилами противопожарной безопасности категорически запрещается устанавливать решетки на окнах подвальных помещений. С другой стороны, вневедомственная охрана требует установки подобных решеток из соображений безопасности. И как быть несчастному предпринимателю, арендующему подвал? На практике решетки устанавливаются либо не устанавливаются в зависимости от того, какое милицейское подразделение взимает большие штрафы.

Зачастую ведомственные нормативные акты содержат положения, которые просто невозможно выполнить. Вопиющим примером служат те же Правила противопожарной безопасности (ППБ-01-93). Так, пункт 2.2 гласит: «В сельской местности на стенах индивидуальных жилых домов (калитках или воротах домовладений) должны вывешиваться таблички с изображением инвентаря, с ко-

торым жильцы этих домов обязаны являться на тушение пожара». Пункт 2.7: «Населенные пункты и отдельно расположенные объекты должны быть обеспечены исправной телефонной или радиосвязью для сообщения о пожаре в пожарную охрану». Пункт 3.8: «Все прибывающие в гостиницу, кемпинг, мотель, общежитие граждане должны быть ознакомлены (под роспись) с правилами противопожарной безопасности». (Для справки: эти правила составляют ровно 100 страниц). Другой пример. Постановление Правительства № 23 от 28.01. 1997 г. предусматривает введение неких «радиационно-гигиенических паспортов» организаций и территорий. Сформулированные положения позволяют требовать паспортизации организации на основании наличия в ее помещении компьютера или телевизора, при этом вести паспорта должны сами организации. Подобные положения ставят хозяйствующих субъектов в положение всегда виноватых и создают надежную почву для вымогательства со стороны проверяющих.

Отдельной проблемой является порядок наложения и уплаты штрафов и расходования этих средств. Во многих случаях шкала штрафов является размытой: за одно и то же нарушение контролирующий орган может наложить штраф от нескольких десятков до многих тысяч рублей. Понятно, что такая система приводит к произволу со стороны проверяющих и создает благоприятные условия для вымогательства. Кроме того, общепринятой является практика отчисления доли штрафа на содержание самих контролирующих органов. В такой ситуации штрафы превращаются в самоцель, контрольные и надзорные органы становятся заинтересованы не в прекращении или предотвращении нарушений, а исключительно в наказании нарушителей. Кроме того, достаточно широко распространена практика взимания платы с проверяемых за разного рода заключения и рекомендации по исправлению недостатков. Еще раз подчеркнем, что поток штрафов и нелегальных платежей проверяющим тем больше, чем сложнее и невыполнимее их требования, чем больше противоречий и дублирования в ведомственных документах.

Еще одна проблема, способствующая расширению произвола проверяющих, — фактическое отсутствие ответственности проверяющих за нарушение прав хозяйствующих субъектов в ходе проверок и превышение полномочий. Даже если действия, например, торгового инспектора, снявшего товар с реализации, будут оспорены через суд и признаны неправомерными, пострадавшая фирма вряд ли получит компенсацию понесенных убытков.

Издержки предпринимателей, связанные с осуществлением текущего контроля, складываются из двух частей: прямые затраты на уплату штрафов и «отступных» и непроизводительные затраты вре-

мени и иных ресурсов. Данные опроса малых предприятий, проведенного Российским независимым институтом социальных и национальных проблем в 1999 г. показывают, что издержки, связанные с «теневыми» выплатами контролирующим органам и непроизводительными затратами времени, сопоставимы с платежами рэкету.

По данным, полученным в ходе углубленных интервью с хозяйственными руководителями в г. Москве<sup>15</sup>, совокупные выплаты (включая наложенные штрафы) составляют в сфере организованной розничной торговли около 1 тыс. руб. в месяц на одно рабочее место. При этом соотношение затрат, связанных с непроизводительным расходом рабочего времени, и штрафных санкций (официальных и неофициальных) в среднем составляет 3 : 2.

\* \* \*

Во что же в целом обходится стране «барьерное» регулирование? Оценка совокупных прямых потерь экономики России от наличия административных барьеров приведена в исследовании под руководством В. Л. Тамбовцева. По данным этого исследования, ежемесячные дополнительные издержки от преодоления административных барьеров в сфере торговли и производства составили от 18 до 19 млрд руб. Ежемесячный оборот розничной торговли составлял в 2000 г. около 188 млрд руб. То есть совокупная стоимость административных барьеров для экономики России составила около 10% розничного товарооборота. Издержки потребителей от наличия административных барьеров, по данным того же исследования, составляют от 500 до 550 руб. в месяц на семью.

Косвенные экономические потери от существования административных барьеров входа на рынок и оперирования на нем связаны со снижением уровня конкуренции на рынках и как следствие неэффективным использованием ресурсов. Среди бизнесменов наиболее серьезную проблему барьеры составляют для мелких предпринимателей. В отличие от среднего и крупного бизнеса, мелкий предприниматель не может заплатить за вход на рынок «авансом» (а в основном барьеры и представляют собой различные формы дорыночного контроля). Другая причина в том, что система барьеров слишком сложна, запутанна и противоречива. Мелкому предпринимателю сложно, а подчас и невозможно, разобраться во всех правилах и соблюсти их все, и он поневоле с самого начала своей деятельности становится нарушителем. В результате система

---

<sup>15</sup> Исследование, проведенное группой специалистов экономического факультета МГУ под руководством В. Л. Тамбовцева, 2001.

административных барьеров просто не позволяет малому и бизнесу войти на рынок. По оценкам исследователей, существует замороженный наличием избыточных административных барьеров потенциал роста российской экономики на уровне 5-7% ВВП, связанный с недоразвитием конкуренции из-за запретительно высоких издержек входа на рынок для мелкого и среднего бизнеса, а также с пониженной конкурентоспособностью российской экономики по сравнению со странами, где предприниматели не страдают от избыточных административных барьеров.

## 2. Почему и как возникают административные барьеры

В мировой практике создание административных барьеров в форме входного контроля являются исключительной мерой регулирования экономики, вводимой в случаях, когда иные методы регулирования на практике оказались недостаточными. Поэтому они применяются в ограниченной сфере. Так, в Европейском Союзе обязательной сертификации подлежит 4% товарной номенклатуры (в России около 80%), причем список таких товаров составляется на основе статистики несчастных случаев. Количество лицензируемых видов деятельности колеблется в разных странах ЕС от 30 до 90. Расширение списка лицензируемых видов деятельности или товаров, подлежащих обязательной сертификации, возможно только путем прохождения достаточно сложных административных процедур и предоставления доказательств того, что иные методы регулирования данной сферы доказали свою недостаточную эффективность. Таким образом, сама процедура принятия решений создает препятствия на пути строительства «барьерной» экономики.

В России административные барьеры как способ регулирования хозяйственной деятельности возникли в ответ на товарную интервенцию начала 90-х годов. Массовое проникновение на рынок некачественных и опасных товаров, а также лавинообразное развитие рынка услуг привели к тому, что меры, по сути, исключительного характера, прежде всего сертификация и лицензирование, стали применяться для контроля основной массы товаров и услуг. Такие масштабы входного контроля могли иметь только два возможных последствия. Если бы контроль осуществлялся реально, то вероятнее всего возникли бы запрительно высокие издержки ведения хозяйственной деятельности, что, в крайнем случае, могло привести к практически полной остановке товарооборота. Однако на практике оказалось невозможным создать реальные механизмы контроля качества товаров и услуг именно из-за чрезвычайно широкого поля применения подобных механизмов. Реальный контроль качества был подменен контролем за бумагами. То есть было выхолощено содержание подобных методов регулирования рынка, фактически административные барьеры превратились в **покупку права**

заниматься той или иной деятельностью или продавать тот или иной товар<sup>16</sup>.

В качестве примера подобного выхолащивания содержания контроля можно привести систему обязательной сертификации. Закон РФ «О сертификации» был принят в 1993 г. Декларированная цель закона — оградить российский рынок от проникновения опасных товаров. В настоящее время под обязательную сертификацию попадают 80% номенклатуры товаров потребительского рынка. При таком объеме товаров, подлежащих обязательной сертификации, система не справляется с возложенными на нее задачами. Как уже говорилось, по официальным данным Госстандарта, ежегодно имеет место порядка 2% отказов в сертификации. При этом более чем 30% продукции в последующем забраковывается уже в торговле. Это показывает, что сертификация сама по себе не является серьезным препятствием для проникновения на рынок некачественных товаров.

Для иллюстрации можно привести пример с рынком кипятильников. Это товар, подлежащий обязательной сертификации. Однако исследования, проведенные журналом «СПРОС», показали, что 8 из 12 исследованных моделей не отвечают обязательным требованиям по пожаробезопасности<sup>17</sup>. При этом все модели были сертифицированы в полном соответствии с правилами проведения обязательной сертификации. Показательной является реакция Госстандарта на этот факт: кипятильники действительно были признаны небезопасными и по результатам проведенных проверок были наложены штрафы на продавцов на всех стадиях реализации. Типичный случай наказания невиновных. Продавцы, торгующие товаром, прошедшим обязательную сертификацию и имеющим все подтверждающие документы, должны были заплатить штраф, тогда как никаких санкций ни к сертификационным центрам, ни к производителям небезопасной продукции применено не было<sup>18</sup>.

Подобная «торговля правом» может принимать различные формы<sup>19</sup>. Во-первых, ее могут осуществлять непосредственно государственные органы. Так устроена, например, система регистрации юридических лиц и многие виды лицензирования. Во-вторых (и эта тенденция усилилась в 2000 г.), «барьерные» доходы могут поступать в частные коммерческие структуры, «уполномочиваемые» государством. Возможны и смешанные формы: формально разрешение выдает государственный орган, но для получения разреше-

<sup>16</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. [www.inp.ru](http://www.inp.ru), 2001.

<sup>17</sup> «СПРОС» № 10, 1999 г.

<sup>18</sup> «СПРОС» № 2, 2001 г.

<sup>19</sup> Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. [www.inp.ru](http://www.inp.ru), 2001.

ния надо предъявить заключение или результаты экспертизы, проведенной частной структурой (обычная практика в сфере лицензирования). В большинстве случаев и та и другая схема предполагает закрытую монополию: у каждого вида барьеров есть только один эксклюзивный оператор (государственный или уполномоченный орган). Конкурентным является только рынок услуг обязательной сертификации. Понятна заинтересованность «операторов барьеров»: закрытая монополия, как правило, предполагает сверхвысокую рентабельность барьерного бизнеса, доходящую до сотен, а то и тысяч процентов. Так, по подсчетам специалистов КонфОП, рентабельность деятельности по производству и реализации знаков соответствия и учетных марок по 601-му постановлению достигает 4000%.

Кроме того, сложность прохождения барьера может приводить к развитию рынка посреднических услуг. Такая ситуация является типичной для регистрации юридических лиц. При этом трудно сказать, являются ли подобного рода услуги рыночным способом снижения трансакционных издержек либо способом извлечения ренты, основанным на эксклюзивной связи с основным «оператором барьера», например, государственным регистрирующим органом.

Стоит также отметить, что создание входных барьеров приводит и к росту издержек предпринимателей, связанных с текущим контролем. Контроль за наличием или отсутствием определенных бумаг представляет собой привлекательное поле деятельности для проверяющих, значительно более простое и приятное, чем, например, контроль за реальным качеством товаров. Соответственно растут и издержки проверяемых, связанные с непроизводительными затратами времени и «теневыми» выплатами. Подтверждением такой связи служат данные о том, кто и как проверяет наличие лицензий и сертификатов. В таблице 1 приведены данные опросов 600 малых и средних предпринимателей, показывающие, сколько раз и какими органами проверялось наличие лицензий и сертификатов на каждом «среднестатистическом» предприятии в 2000 г.<sup>20</sup>

Таким образом, проверку лицензий и сертификатов регулярно осуществляют органы, в компетенцию которых такая проверка не входит. Среднестатистический предприниматель, особенно мелкий, далеко не всегда детально осведомлен о компетенции того

---

<sup>20</sup> Исследование Рабочего центра экономических реформ «Исследование и разработка рекомендаций по упрощению и оптимизации процессов лицензирования, сертификации и аккредитации в трех регионах РФ» (научный руководитель – Буев В. В.), 2000.

**Таблица 1. Количество проверок наличия лицензий и сертификатов различными контролирующими органами**

Проверяющий орган	Проверка наличия лицензии, раз	Проверка наличия сертификата, раз
Милиция	11,17	82,32
Лицензионные органы	1,86	1,67
Антимонопольные органы	2,48	1,33
Ветеринарные органы	2,77	2,13
Сертификационные органы	2,49	1,16
Налоговые органы	2,45	2,48
Органы налоговой полиции	2,76	3,17
Органы торговой инспекции	2,32	2,72
Противопожарные органы	2,4	2,86
Органы санитарно-эпидемиологического контроля	3,19	20
Инспекция цен	2,91	1,82

или иного органа, поэтому противодействовать подобным незаконным проверкам, а соответственно и незаконным поборам, не может.

Барьерные платежи носят характер экономической ренты. В ряде случаев, если рынок предоставления услуг по преодолению барьеров является конкурентным, она рассеивается между значительным числом субъектов. Так, конкурентными являются рынки по регистрации предприятий и по сертификации. Рассеивание ренты происходит и на стадии текущего контроля. Однако в значительном числе случаев рента присваивается конкретными экономическими агентами, которым передано эксклюзивное право на доходы от системы. Так, например, оператором системы маркирования товаров знаками соответствия, защищенными от подделок, является фирма «Спецзнак», уставный капитал которой составляет около 300 дол., а в состав учредителей входят два дочерних предприятия Госстандарта РФ, а также оффшорные компании. Оператором региональной системы маркирования алкогольной продукции, минеральной воды и безалкогольных напитков в алтайском крае является ОАО «Корпорация Алтайспирт-пром» (80% акций принадлежит Фонду имущества Алтайского края, 20% – ряду ликеро-водочных заводов). Аналогичная схема широко применяется в лицензировании (описанная выше процедура предлицензионной экспертизы документов), в регистрации лекарственных средств, в согласовании инвестиционных проектов и т. п.

Такая система функционирования барьерного регулирования приводит к «эффекту блокировки» (*lock-in effect*)<sup>21</sup>: любые попытки отменить определенные входные барьеры наталкиваются на сопротивление заинтересованных групп внутри государственного аппарата и коммерческих структур, делающих бизнес на «барьерах». Кроме того, в ведении новых барьеров заинтересованы не только те, кто снимает ренту непосредственно с этого барьера, но и те, кто осуществляет текущий контроль. Не случайно Торгинспекция активно поддерживала принятие Постановления Правительства № 601 и ратовала за расширение списка товаров, подлежащих обязательному маркированию. Так что тенденция к расширению барьерного регулирования связана не только с неэффективностью существующих барьеров, но и с прямой экономической заинтересованностью групп специальных интересов.

Понятно, что фирмы и организации, действующие в этой сфере, заинтересованы в расширении барьеров. Так, первоначально при обсуждении необходимости маркирования продукции защищенными знаками соответствия предполагалось маркирование 12 товарных групп, в окончательном варианте Постановления Правительства № 601 осталось только аудио-, видео- и компьютерная техника. При этом в соответствии с текстом Постановления — это «первая группа товаров», неоднократно выдвигались предложения о ее расширении.

Неэффективность системы барьерного регулирования и прямая заинтересованность получателей рентного дохода приводит к мультипликации барьеров, введению дополнительных способов контроля и регулирования. Так, недостаточная эффективность системы сертификации привела к тому, что в регионах в дополнение к федеральной системе сертификации (и в нарушение соответствующего федерального законодательства) стали вводиться местные дополнительные системы идентификации некоторых товаров, затем было введено общегосударственное голографическое маркирование отдельных видов продукции (Постановление Правительства № 601). Однако новые барьеры также оказываются неэффективными.

Таким образом, «барьерная» система регулирования является самоподдерживающейся, несмотря на ее неэффективность и существенные потери экономики. Для того, чтобы перейти к иным, более эффективным схемам государственного регулирования, требуется кардинальный пересмотр нормативной базы и обществен-

<sup>21</sup> Норт Д., Институты, институциональные изменения и функционирование экономики, М., 1997 г.

ное давление, ставящее препятствия на пути рентоориентированного поведения отдельных групп экономических агентов.

\* \* \*

Итак, подведем некоторые итоги:

1. Система административных барьеров как способ государственного регулирования рынка является избыточной и неэффективной и приводит, во-первых, к возникновению транзакционных издержек, связанных с необходимостью преодоления искусственных административных барьеров, а во-вторых, к снижению эффективности использования имеющихся ресурсов.

2. Неэффективность существующих барьеров приводит к тому, что вводятся новые дополнительные барьеры, которые, в свою очередь, также оказываются неэффективными. Таким образом, постоянно растет и количество барьеров и, соответственно, издержки общества от их наличия.

3. Устойчивость барьерного подхода к регулированию объясняется не в последнюю очередь заинтересованностью части государственного аппарата и коммерческих структур, работающих на обслуживание барьеров, в сохранении этих механизмов.

4. Необходимы кардинальные шаги по снятию административных барьеров и созданию принципиально новых систем регулирования рынка, а также общественное давление, препятствующее рентоориентированному поведению чиновников и операторов барьеров.

### 3. Опыт борьбы с административными барьерами

Можно ли бороться с административными барьерами? Это не только можно, но и нужно делать, причем как на региональном, так и на федеральном уровне. Однако, как показывает практика, такая борьба может быть долгой и сложной. Она может включать в себя как формально-юридические методы (обращения в различные государственные органы, подача исков в суд), так и методы, связанные с формированием общественного мнения и общественным давлением на органы власти.

Эффективность борьбы с административными барьерами на региональном уровне в значительной степени зависит от расстановки сил в соответствующем регионе. В частности, от позиции, занимаемой региональными структурами федеральных ведомств.

Если речь идет о подзаконном нормативном акте, например, постановлении администрации области или распоряжении губернатора, то возможно обращение в территориальное управление Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Территориальные управления МАП могут вынести предписание об отмене подобного акта, если он противоречит закону «О конкуренции». К примеру, в Новосибирской области в июне 2000 г. по предписанию МАП было отменено маркирование минеральной воды<sup>22</sup>.

Другой путь — обращение в прокуратуру с просьбой о принесении протеста на незаконный нормативный акт. Функция прокуратуры — надзор за соблюдением законности во всех сферах на всей территории страны. Более того, в 2000 г. Генеральная прокуратура дала прокурорам регионов специальное указание о проведении мероприятий, направленных на приведение региональной и муниципальной нормативной базы в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Обращение в прокуратуру может быть весьма эффективным способом борьбы с незаконными нормативными актами. Так, благодаря вмешательству прокурора удалось отменить незаконное маркирование аудио-, видео- и компьютерных носителей в Республике

<sup>22</sup> Белоусов Е., Овсянникова А., Сорк Д. Защита прав налогоплательщиков: справочное пособие для предпринимателей и юристов. М., ИНП «Общественный договор», 2000.

Коми. Прокурорские протесты были принесены на нормативные акты Республики Мордовия, Московской и Кемеровской областей.

Следует иметь ввиду, что сам по себе прокурорский протест не означает безусловной отмены незаконного нормативного акта. Протест может быть отклонен органом государственной власти, издавшим данный нормативный акт. Именно это произошло, например, в Кемеровской области. Однако в этом случае прокуратура вправе обратиться в суд с требованием о признании нормативного акта недействительным<sup>23</sup>.

Помимо прокуратуры, обратиться в суд с требованием отмены незаконного нормативного акта может любое лицо, чьи права нарушаются. Это могут быть, например, предприниматели или потребители. Именно по иску индивидуального предпринимателя и потребителя было отменено маркирование минеральной воды в Алтайском крае (см. судебное решение). Кроме того, с иском о признании недействительной общественной организации, в уставе которой предусмотрена защита прав граждан. В суд может также обратиться бизнес-ассоциация в защиту прав своих членов.

Далеко не всегда дело можно выиграть в первой инстанции. Однако подобные примеры есть. Ниже мы приводим решение Алтайского краевого суда об отмене системы регионального маркирования минеральной воды и безалкогольных напитков.

**РЕШЕНИЕ  
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

3 июля 2000 года Алтайский краевой суд в составе:  
председательствующего Вейсгейм Л. А.  
при секретаре Головкин Ж. А.  
с участием прокурора Лобовой О. А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлениям Епифанова Виктора Николаевича и Хохловой Татьяны Анатольевны о признании недействующей ст.16-1 закона Алтайского края "О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции",

**установил:**

Епифанов В. Н. обратился в Алтайский краевой суд с заявлением о признании недействующей ст.16-1 закона Алтайского края "О качестве и безо-

<sup>23</sup> Белоусов Е., Овсянникова А., Сорк Д. Защита прав налогоплательщиков: справочное пособие для предпринимателей и юристов. М., ИНП «Общественный договор», 2000.

пасности продовольственного сырья и пищевой продукции”, которой установлена система идентификации безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды, предусматривающая обязательную идентификацию безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды, производимой и находящейся в обороте на территории края, установлен запрет на их продажу без идентификационной марки, предусмотрено осуществление идентификации уполномоченной организацией на конкурсной основе, определение условий конкурса, порядок идентификации и определение стоимости единицы продукции, а также образцов идентификационной марки администрацией края. По мнению заявителя, указанная статья Закона противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и нарушает его права как предпринимателя, планирующего производить минеральную и природную питьевую воду на территории Алтайского края, поскольку в результате принятия оспариваемой статьи Закона возросла розничная цена минеральной и природной питьевой воды, что в конечном итоге сделает производимую им продукцию неконкурентоспособной.

Хохлова Т. А. обратилась в Алтайский краевой суд с аналогичным заявлением, ссылаясь на то, что принятая субъектом Российской Федерации норма противоречит Конституции РФ, федеральному законодательству, не предусматривающему систему маркировки минеральной и природной питьевой воды. Установленная Алтайским краевым Советом народных депутатов обязательная идентификация продукции на платной основе ведет к тому, что продавцы включают стоимость идентификационной марки в цену товара, в результате возрастают ее расходы как потребителя.

В целях процессуальной экономии оба заявления объединены в одно производство.

В судебном заседании Хохлова Т.А. и представитель Епифанова В. Н. Михайлин А. В. поддержали заявленные требования.

Представитель Алтайского краевого Совета народных депутатов Кочеткова О. М. требования не признала.

К участию в деле в качестве заинтересованного лица по ходатайству представителя Алтайского краевого Совета народных депутатов привлечено ОАО “Корпорация “Алтайспиртпром”, осуществляющая идентификацию безалкогольных напитков, минеральной и питьевой воды, представитель которой Вагнер Н. В. полагает требования заявителей необоснованными.

Выслушав участников процесса, изучив материалы дела, выслушав заключение прокурора Лобовой О. А. о необоснованности заявлений Хохловой Т. А. и Епифанова В. Н., суд находит заявления подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с ч.1 ст.8, ст.74 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. На территории

Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Согласно п. “ж” ст. 71 Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка относится к исключительной компетенции Российской Федерации.

Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания № 342 от 30.11.1999 года принят закон Алтайского края “О внесении дополнений в закон Алтайского края “О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции”, которым закон дополнен ст.16-1, озаглавленной “Система идентификации безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды”, следующего содержания:

“1. Безалкогольные напитки, минеральная и природная питьевая вода, производимые и находящиеся в обороте на территории края, подлежат обязательной идентификации в целях защиты жизни и здоровья населения при их розничной продаже и защиты от подделок.

2. Продажа безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды, не прошедших в установленном порядке идентификацию и не имеющих идентификационных марок, запрещается.

3. Нанесение идентификационной марки производится только при положительных результатах проверки сопроводительной документации и качества безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды.

Идентификационные марки являются собственностью Алтайского края.

Идентификация осуществляется уполномоченной организацией, определяемой на конкурсной основе, в порядке, установленном администрацией края.

4. Условия конкурса, порядок идентификации и определение стоимости идентификации единицы безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды, а также образцы идентификационной марки, устанавливаются администрацией края.”

Закон опубликован в газете “Алтайская правда” за № 285 от 14.12.1999 г.

Из содержания оспариваемой заявителями статьи следует, что введение законом края системы идентификации безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды, в соответствии с которой на безалкогольные напитки, минеральную и питьевую воду, производимые и находящиеся в обороте на территории края, наносится идентификационная марка, определение стоимости которой отнесено к компетенции исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ведет к ограничению свободы перемещения этого товара на территории Российской Федерации, ставит в неравное положение предпринимателей, занимающихся изготовлением и реализацией указанной продукции на территории края, с предпринимателями, занимающимися аналогичной деятельностью на территории других регионов, и потребителей этой продукции.

Доводы заинтересованных лиц, что статьей 16-1 Закона введен порядок осуществления контроля за качеством пищевых продуктов, материалов и изделий, изготавливаемых и находящихся на территории Алтайского края, что прямо в силу ст.7 ФЗ “О качестве и безопасности пищевых продуктов” относится к компетенции субъекта Российской Федерации, и эти ограничения необходимы для защиты здоровья населения, суд находит несостоятельными, так как, хотя в силу ч.2 ст.74 Конституции Российской Федерации для обеспечения безопасности защиты и здоровья людей могут вводиться ограничения перемещения товаров и услуг, однако такие ограничения возможны только в соответствии с Федеральным законом, а не законом субъекта Российской Федерации.

В ФЗ “О качестве и безопасности пищевых продуктов” не предусмотрено право субъекта Российской Федерации осуществлять на платной основе идентификацию безалкогольных напитков, минеральной и природной питьевой воды.

В абзаце 16 ст.1 вышеуказанного Закона дано понятие идентификации пищевых продуктов, материалов и изделий как деятельности по установлению соответствия определенных пищевых продуктов, материалов и изделий требованиям нормативных, технических документов и информации о пищевых продуктах, материалах и изделиях, содержащейся в прилагаемых к ним документах и этикетках.

Ст.12 Закона регламентирует вопросы оценки и подтверждения соответствия требованиям нормативных документов пищевых продуктов, материалов и изделий, услуг, оказываемых в сфере розничной торговли пищевыми продуктами и сфере общественного питания, а также систем качества, из содержания которой следует, что соответствие определенных пищевых продуктов, материалов и изделий требованиям нормативных документов может быть подтверждено как посредством подачи деклараций, так и посредством обязательной сертификации.

Однако и в том, и в другом случае соответствующий перечень утверждается Правительством Российской Федерации.

Из анализа понятий идентификации пищевых продуктов, материалов и изделий усматривается, что оно включает в себя также декларирование и сертификацию продукции и является по отношению к последним более широким понятием, из чего следует, что поскольку утверждение Перечня продукции, подлежащей декларированию, и Перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, относится к компетенции Правительства Российской Федерации, то вопросы идентификации продукции не могут относиться к компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Как видно из текста ст.16-1 Закона Алтайского края, целью введения системы идентификации являлась не только защита жизни и здоровья населения при розничной продаже продукции, но и защита ее от подделок.

Между тем, Алтайское краевое Законодательное собрание не учло, что Правительством РФ 17 мая 1997 г. принято Постановление № 601 “О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации зна-

ками соответствия, защищенными от подделок”, которым утвержден полный перечень первой группы товаров и продукции, подлежащей обязательному маркированию знаками, но такая продукция, как безалкогольные напитки, минеральная и природная питьевая вода, в нем отсутствуют.

Этим же постановлением предусмотрено, что организации – производители, импортеры, торговые организации и индивидуальные предприниматели вправе добровольно маркировать знаками товары и продукцию, не подлежащие обязательной сертификации.

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе принимать нормативно-правовые акты, обязывающие организации-производители, торговые организации, индивидуальных предпринимателей маркировать продукцию, не включенную в Перечень товаров, подлежащих обязательной сертификации.

Таким образом, Федеральным законом органу законодательной власти субъекта Российской Федерации не предоставлено право вводить идентификацию безалкогольной продукции, минеральной и природной питьевой воды путем запрета розничной реализации на территории Алтайского края этой продукции без идентификационной марки, введение указанной системы идентификации противоречит федеральному законодательству, в связи с чем заявления Епифанова В. Н. и Хохловой Т. А. являются обоснованными, а ст.16-1 закона Алтайского края “О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции” подлежит признанию недействующей, не подлежащей применению.

Довод заинтересованных лиц о том, что введение системы идентификации позволило установить, что при производстве и реализации указанной продукции создается непосредственная угроза санитарно-эпидемиологическому благополучию населения края, суд во внимание не принимает, так как в соответствии со ст.13 Федерального закона “О качестве и безопасности пищевых продуктов” государственный надзор и контроль в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется органами государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации, органами государственной инспекции по торговле, качеству товаров и услуг и защите прав потребителей Российской Федерации, а также органами, осуществляющими государственный надзор в области стандартизации и сертификации.

Довод представителя ОАО “Корпорация Алтайспиртпром” о том, что права заявителей оспариваемой статьей Закона не нарушены, в связи с чем производство по делу следует прекратить, суд находит несостоятельным, так как установление субъектом Российской Федерации обязательной идентификации на продукцию, идентификация которой не предусмотрена на федеральном уровне и включение в цену реализуемой продукции стоимости марки нарушает права Хохловой Т. А. как потребителя этой продукции и права Епифанова В. Н. как частного предпринимателя, имеющего намерение осуществлять реализацию этой продукции.

Несостоятелен и довод представителя ОАО “Компания Алтайспиртпром” о неподведомственности заявления суду общей юрисдикции, так как неподведомственность дела краевому суду определена п.4 ст.27 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.191-197, 22.7 ГПК РСФСР, суд

**Решил:**

Заявления Епифанова Виктора Николаевича и Хохловой Татьяны Анатольевны удовлетворить.

Признать недействующей, не подлежащей применению ст.16-1 Закона Алтайского края “О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции” как противоречащей федеральному законодательству со дня вступления решения суда в законную силу.

Взыскать с Алтайского краевого Совета народных депутатов в пользу Епифанова Виктора Николаевича расходы по уплате государственной пошлины в размере 12 рублей 33 копеек.

Взыскать с Алтайского краевого Совета народных депутатов в пользу Хохловой Татьяны Анатольевны расходы по уплате государственной пошлины в размере 12 рублей 33 копеек.

Обязать администрацию Алтайского края опубликовать решение в месячный срок со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение может быть обжаловано и опротестовано в судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ в течение 10 дней.

Председательствующий [Подпись]

При использовании судебной процедуры обжалования незаконных нормативных актов следует также иметь ввиду, что если речь идет об оспаривании закона субъекта Российской Федерации, то кассационной инстанцией является Верховный суд. Верховный суд достаточно последовательно придерживается принципа единства правового пространства Российской Федерации и недопустимости создания экономических барьеров, препятствующих свободному движению товаров между регионами. Кроме того, возможности местных властей надавить на Верховный суд значительно меньше, чем на суд первой инстанции<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Белоусов Е., Овсянникова А., Сорк Д. Защита прав налогоплательщиков: справочное пособие для предпринимателей и юристов. М., ИНП «Общественный договор», 2000.

Следует иметь в виду, что далеко не всегда решения проблемы административных барьеров можно добиться используя только формально-юридические методы. Очень важное значение имеет формирование соответствующего общественного мнения.

Кто может быть союзником предпринимателей в борьбе с административными барьерами? Прежде всего, правозащитные организации. Они имеют большой опыт борьбы с нарушениями прав граждан в различных сферах, в том числе опыт судебного противостояния с органами власти. Юристы правозащитных организаций вполне могут быть представителями интересов предпринимателей в суде. Кроме того, правозащитные организации обладают опытом проведения массовых кампаний, использования средств массовой информации для формирования общественной позиции по тому или иному вопросу.

Другим важным союзником являются средства массовой информации. Опыт показывает, что без поддержки СМИ изменить позицию органов власти чрезвычайно сложно. Естественно, что чувствительность властей к информации в СМИ повышается в преддверии различного рода выборов. Работа со СМИ должна быть регулярной.

Следует также иметь в виду, что сторонники административных барьеров также вполне успешно работают со средствами массовой информации. Опыт показывает, что можно не обращать внимания на мелкие уколы прессы, но необходимо реагировать на серьезные обвинения, например, в предвзятости, некомпетентности, а также на личные оскорбления и т.п. Подобные выпады необходимо пресекать в судебном порядке.

Еще одна группа потенциальных союзников — различные государственные органы и органы местного самоуправления. Если один орган всячески поддерживает тот или иной административный барьер, это отнюдь не означает, что с ним согласны все остальные. Более того, федеральные органы негативно относятся к практике строительства местных барьеров не только потому, что этим ущемляются права хозяйствующих субъектов, но и потому, что таким образом разрушается единое экономическое пространство России. Достаточно последовательными противниками строительства административных барьеров являются Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и его территориальные управления. Возможно найти и других союзников собственно внутри государственного аппарата. Интерес к проблеме снятия административных барьеров и дебюрократизации экономики активно проявляют Полномочные Представители Президента РФ в Федеральных округах. Это свя-

зано с общей политикой Правительства РФ, направленной на де-бюрократизацию экономики, о которой подробно будет рассказано в главе 4.

\*\*\*

После вступления в силу Постановления Правительства РФ № 601 во многих регионах началось массовое преследование предпринимателей за продажу немаркированных товаров. Мы уже подробно объясняли логику контролирующих органов: очень просто контролировать наличие или отсутствие марок. В данном случае проблема усугубилась тем, что с предпринимателей не просто брали штрафы, но и заводили уголовные дела по ст. 171-1 «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции» Уголовного Кодекса Российской Федерации. Эта статья гласит:

*«1. Производство, приобретение, хранение, перевозка в целях сбыта или сбыт немаркированных товаров и продукции, которые подлежат обязательной маркировке марками акцизного сбора, специальными марками или знаками соответствия, защищенными от подделок, совершенные в крупном размере, -*

*наказываются штрафом от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев либо лишением свободы на срок до трех лет.*

*2. Те же деяния, совершенные:*

*а) организованной группой;*

*б) неоднократно;*

*в) в особо крупном размере, -*

*наказываются лишением свободы на срок от двух до шести лет с конфискацией имущества или без таковой.*

*Примечание. Крупным размером в настоящей статье признается стоимость немаркированных товаров и продукции, в двести раз превышающая минимальный размер оплаты труда, установленный законодательством Российской Федерации на момент совершения преступления, а особо крупным размером – в пятьсот раз».*

Мы не будем вдаваться в тонкости уголовного законодательства. Скажем только, что есть примеры вынесения по таким делам оправдательных приговоров. Ниже мы приводим приговор Дорогомилковского межмуниципального суда г. Москвы.

**ПРИГОВОР  
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

05 мая 2000 года

Дорогомиловский межмуниципальной суд ЗАО гор. Москвы в составе : председательствующего федерального судьи Птициной В. В., народных заседателей Голощаповой Н. Н., Тарасовой Е. Н., с участием прокурора Зиновенковой Е. Н., адвоката в лице Гревцовой И. Н., при секретаре Наумовой И. В., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по обвинению МОНИНА АЛЕКСАНДРА ИЛЬИЧА, 30 июня 1963 года рождения, уроженца г. Москвы, русского, с высшим образованием, женатого, имеющего несовершеннолетнего ребенка, являющегося частным предпринимателем без образования юридического лица, прописанного ..., ранее не судимого и МОРОЗОВА АЛЕКСАНДРА МИХАЙЛОВИЧА, 22 июля 1966 года рождения, уроженца города Москвы, русского, со средним образованием, женатого, имеющего несовершеннолетнего ребенка, работающего продавцом у частного предпринимателя Монино А. И., прописанного ..., ранее не судимого, – обоих в совершении преступления, предусмотренного ст. 171-1 ч. 2 п. 'в' УК РФ,

**установил :**

Органами предварительного расследования МОНИН обвиняется в том, что совершил приобретение и хранение в целях сбыта немаркированных товаров, которые подлежат обязательной маркировке специальными марками и знаками соответствия, защищенными от подделок, в особо крупном размере;

Органами предварительного расследования МОРОЗОВ обвиняется в том, что совершил хранение в целях сбыта немаркированных товаров, которые подлежат обязательной маркировке специальными марками и знаками соответствия, защищенными от подделок, в особо крупном размере, а именно:

Монин, в нарушение:

Постановления Правительства Российской Федерации № 601 от 17 мая 1997 года "О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок в редакции от 24 июня 1999 года;

Инструкции от 17 марта 1999 года № 183/1731 "О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемой на территории Российской Федерации, и учета их движения",

являясь предпринимателем, осуществляющим свою деятельность без образования юридического лица, приобрел с целью сбыта телетехнику, немаркированную марками учетной информации, подлежащую обязательной маркировке знаками соответствия и марками с учетной информацией к ним, защищенными от подделки, а именно: 15 ноября 1999 г. в ЗАО "Партия-Москва" – телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG

019935350040) по цене 44516 рублей 52 копейки; 29 января 1999 г. в ЗАО “Аксима” – телевизор PHILIPS 25PT8304/58 (№ OG 109936106459) по цене 22540 рублей; 02 декабря 1999 г. в ЗАО “Аксима” – телевизор 25PT5302 (№ OG 049850107313) по цене 12753 рубля; 26 октября 1999 г. в ООО “Сильвия-А” – моноблок PHILIPS 21PV520/58 (№ VN 139941002326) по цене 12255 рублей; в неустановленное следствием время, в неустановленном месте – PHILIPS 14PV340756 (№ VN 139936000202) по цене 11290 рублей, а всего на сумму 103354 рубля 52 копейки. Выставил указанный товар для продажи на витрину в торговый зал магазина, расположенный по адресу г. Москва, ул. Баркляя, д. 8, где он находился со дня приобретения до дня проведения проверочной закупки – 13 декабря 1999 года.

А Морозов, в нарушение:

Постановления Правительства Российской Федерации № 601 от 17 мая 1997 года “О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок” в редакции от 24 июня 1999 года;

Инструкции от 17 марта 1999 года № 183/1731 “О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок, товаров и продукции, реализуемых на территории Российской Федерации, и учете их движения”,

работая продавцом у предпринимателя, осуществляющего свою деятельность без образования юридического лица, Моница А. И. по адресу: г. Москва ул. Баркляя д. 8, павильон 227 в период с 1 декабря 1999 года по 13 декабря 1999 года хранил в целях сбыта на витрине магазина телеаппаратуру, немаркированную марками с учетной информацией, а именно: телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040) по цене 44516 рублей 52 копейки; телевизор PHILIPS 25PT8304/58 (N OG 109936106459) по цене 22540 рублей; телевизор 25PT5302 (№ OG 049850107313) по цене 12753 рубля; моноблок PHILIPS 21PV520/58 (№ VN 139941002326) по цене 12235 рублей; моноблок PHILIPS 14PV340/58 (№ VN 139938000202) по цене 11290 рублей, а всего на общую сумму 103354 рубля 52 копейки.

13 декабря 1999 года в 11 часов 50 минут продал покупателю телевизор PHILIPS 32PW9528 серийный номер AG 019935350040), немаркированный маркой с учетной информацией, за 56750 рублей (с учетом наценки), то есть оба обвиняются в совершении преступления, предусмотренного ст. 171-1 ч. 2 п. “в” УК РФ.

Государственный обвинитель, отказавшись от обвинения, предъявленного Моницу и Морозову, просит их оправдать в совершении указанного преступления за отсутствием в их действиях состава данного преступления.

Суд, соглашаясь с мнением прокурора, так же считает, что в действиях Моница и Морозова отсутствует состав преступления, предусмотренный ст. 171-1 ч. 2 п. “в” УК РФ.

Подсудимый Моница А. И. показал суду, что он занимается предпринимательской деятельностью без образования юридического лица на основании

свидетельства о государственной регистрации № И-8878 от 10 августа 1998 года и осуществляет розничную торговлю теле-видео техникой в торгово-выставочном центре “Горбушка”, расположенном по адресу : г. Москва, ул. Баркляя, д. 8, где арендует павильон ... 22.01.1999 года на основании договора подряда продавцом числится Морозов А. М., который, несмотря на заключенный договор, фактически работал только в феврале 1999 года и с 1 декабря 1999 года до настоящего времени. Он, кроме основных обязанностей (закупки товаров, заключения договоров с поставщиками, общего руководства продажей товаров, установки цен), совместно с продавцом Морозовым А. М. осуществляет торговлю, то есть непосредственно продажу товаров покупателям, в этом случае он, так же как и Морозов А.М., проверяет продаваемую аппаратуру, оформляет гарантийный талон к ней, принимает наличные денежные средства. В начале ноября 1999 года руководство ТВЦ “Горбушка” ознакомило его с Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1997 г. № 601 “О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок” и разъяснило, что телевидео техника должна быть маркирована знаками соответствия и марками учетной информации к ним, но о существовании уголовной ответственности за их отсутствие он не был предупрежден. 25 ноября 1999 года он подал заявку в Горторгинспекцию на получение марок с учетной информацией, в этот же день оплатил их, а получить их смог только 14 декабря 1999 года. Но из-за отсутствия марок он не мог прекратить торговлю, так как это является для него единственным источником дохода, поэтому он решил продавать технику без марок с учетной информацией и дал указание об этом продавцу Морозову А. М. Среди товара, который находился у него в продаже, без марок с учетной информацией было только пять единиц техники, которую он приобрел у разных фирм-поставщиков, а именно: телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040), приобретенный им 15 ноября 1999 г. в ЗАО “Партия-Москва” по цене 44516 рублей 52 копейки; телевизор PHILIPS 25PT8304 58 (№ OG 109936108459), приобретенный им 29 января 1999 г. в ЗАО “Аксима” по цене 22540 рублей; телевизор 25PT5302 (№ OG 049850107313), приобретенный им 02 декабря 1999 г. в ЗАО “Аксима” по цене 12753 рубля; моноблок PHILIPS 21PV520/58 (№ VN 139941002326), приобретенный им 26 октября 1999 г. в ООО “Сильвия-А” по цене 12255 рублей; а также моноблок PHILIPS 14PV340/58 (№ VN 139936000202), но где, когда и по какой цене он его приобрел, ответить затрудняется в связи с утерей документов, но продавал его по цене 11290 рублей. Указанный товар привезли к нему в магазин (г. Москва, ул. Баркляя, д. 8) водители фирм-поставщиков по предварительной договоренности. Указанный товар он выставил для продажи на витрину в торговый зал магазина в день его приобретения, где он находился до дня проведения проверочной закупки 13 декабря 1999 года. 13 декабря 1999 года сотрудники милиции провели проверочную закупку у продавца Морозова А. М., в ходе которой ими был куплен телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040) по цене 56750 рублей (с уче-

том наценки), указанный телевизор на момент продажи был без марок с учетной информацией. Кроме того сотрудники милиции в присутствии понятых осмотрели 4 единицы техники, которая была выставлена на продажу маркированной только знаками соответствия, но без марок с учетной информацией: телевизор PHILIPS 25PT8304/58 (№ ОГ 109936106459), PHILIPS 25PT5302 (№ ОГ 049850107313), моноблок PHILIPS 21PV520/58 (№ VN 139941002326), моноблок PHILIPS 14PV340/58 (№ VN 139936000202). По данному факту был составлен соответствующий протокол.

Подсудимый Морозов А. М. показал суду, что он работает продавцом у предпринимателя, осуществляющего свою деятельность без образования юридического лица Мони́на А. И. на основании договора подряда от 22.01.1999 года, но несмотря на заключенный договор, фактически он работал у Мони́на А. И. только в феврале 1999 года и с 1 декабря 1999 года во время проведения у него закупки. Он осуществляет розничную торговлю теле-видео техникой в торгово-выставочном центре “Горбушка”, расположенном по адресу : ул. Баркляя, д. 8, где Мони́н А. И. арендует павильон .... В его обязанности входит проверка продаваемой аппаратуры, оформление гарантийных талонов к ней, прием налично-денежных средств. А Мони́н А. И. осуществляет закупку товаров, подписывает договоры с поставщиками, осуществляет общее руководство продажей товаров, устанавливает цены, но кроме этого Мони́н А. И., как и он, выполняет функции продавца, то есть вместе с ним осуществляет непосредственно продажу товаров покупателям. В начале декабря 1999 года Мони́н А. И. сообщил ему, что вышло Постановление Правительства, которое предусматривает обязательную маркировку теле-аудио-видео техники марками с учетной информацией. В конце ноября 1999 года Мони́н А. И. сообщил ему о том, что он подал заявку в Горторгинспекцию на получение марок с учетной информацией и дал указание продавать аппаратуру без марок с учетной информацией, объяснив тем, что если заявка подана, то можно продавать и без них. Из всей техники, которая была выставлена на продажу, без марок с учетной информацией были только те телевизоры, которые были изъяты сотрудниками милиции при проверочной закупке, остальная техника приобреталась у поставщиков уже с марками с учетной информацией. 13 декабря 1999 года сотрудники милиции провели у него проверочную закупку, в ходе которой ими был куплен телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040) по цене 56750 рублей, указанный телевизор на момент продажи был маркирован только знаком соответствия, марки с учетной информацией не было. Кроме того сотрудники милиции в присутствии понятых осмотрели 4 единицы техники, которая была выставлена на продажу, маркированной только знаками соответствия, но без марок с учетной информацией:

1. телевизор PHILIPS 25PT8304/58 (№ ОГ 109936106459),
2. телевизор PHILIPS 25PT5302 (№ ОГ 049850107313),
3. моноблок PHILIPS 21PV520/58(№ VN139941002326),
4. моноблок PHILIPS 14PV340/58(№ VN 139936000202).

По данному факту был составлен соответствующий протокол. Где и когда Мониин приобрел указанную технику он не знает, но когда он фактически вступил в должность продавца, то есть 1 декабря 1999 года, она была уже выставлена на продажу на витрину в торговый зал магазина и находилась там до дня проведения проверочной закупки, то есть до 13 декабря 1999 года.

Свидетель Ерлыченков показал суду, что 13 декабря 1999 года им совместно с сотрудниками ОБЭП КМ УВД ЗАО г. Москвы Томко О. М. и Тяляшкина Р. Г. была проведена проверочная закупка в секции ... ТВЦ "Горбушка", арендуемой предпринимателем, осуществляющим свою деятельность без образования юридического лица, Мониным А. И., по адресу : г. Москва, ул. Баркляя, д. 8. В ходе проверочной закупки они предложили продавцу секции... Морозову А. М. продать им телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040) по цене 56750 рублей (согласно ценника) и передали Морозову А. М. указанную сумму, последний пробил покупку на кассовом аппарате, выдал им чек ККМ, товарный чек и гарантийный талон на телевизор. После покупки была объявлена проверочной. Затем, в присутствии понятых, купленный телевизор был осмотрен на предмет наличия знаков соответствия и марок с учетной информацией, результаты осмотра были зафиксированы в протоколе проверочной закупки от 13.12.1999 г. На коробке и корпусе телевизора PHILIPS 32PW9523 были обнаружены знаки "РСТ", выполненные черным красителем полиграфическим способом. Но, так как они ошибочно считали, что знаком соответствия, предусмотренным Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1997 г., является только голографический знак, они не зафиксировали наличие знака "РСТ" в протоколе проверочной закупки. Марки с учетной информацией на коробке и корпусе телевизора обнаружены не были. В ходе дальнейшей проверки были обнаружены четыре телевизора, выставленные на продажу:

телевизор PHILIPS 25PT8304/58 (№ OG 109936106459),

телевизор PHILIPS 25PT5302 (№ OG 049850107313),

моноблок PHILIPS 21PV520/58(№ VN139941002326),

моноблок PHILIPS 14PV340/58(№ VN 139936000202).

При осмотре указанной техники и упаковочных коробок были обнаружены знаки "РСТ", выполненные черным красителем полиграфическим способом, но по вышеуказанной причине они не стали фиксировать в протоколе этот факт. Марок с учетной информацией при осмотре телевизоров и моноблоков, а также упаковочных коробок от них обнаружено не было. Затем телевизор, купленный в ходе проверочной закупки, был помещен в коробку и опечатан полосками белой бумаги с оттисками печати ОБЭП ОКМ ЗАО г. Москвы. Остальная аппаратура (4 единицы) опечатаны не были. Вся аппаратура, указанная в протоколе проверочной закупки была передана на ответственное хранение продавцу Морозову А. М. После проведения проверочной закупки деньги были возвращены покупателям.

Согласно п. 6 Постановления Правительства РФ от 17 мая 1997 года № 601 "О маркировании товаров и продукции на территории РФ знаками

соответствия, защищенными от подделок” с последующими изменениями должностные лица и руководители организаций независимо от их организационно-правовой формы, а так же индивидуальные частные предприниматели несут ответственность за реализацию товаров и продукции без маркирования знаками в соответствии с законодательством РФ.

Как установлено в судебном заседании, Морозов являясь продавцом, не являлся ни должностным лицом, ни руководителем организации, ни частным предпринимателем, то есть не является субъектом данного преступления.

Кроме того, марка учетной информации не относится к маркам акцизного сбора и специальным маркам, а также знакам соответствия.

Марка учетной информации, согласно Инструкции “О порядке маркирования знаками соответствия с учетной информацией к ним, защищенными от подделок товаров, реализуемых на территории РФ, разработанной на основании Постановления Правительства РФ от 17 мая 1997 года № 601, является инструментом для учета и контроля товара.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1999 года № 648 “О маркировании специальными марками табака и табачных изделий” и от 12 июля 1999 года № 797 «Об обязательной маркировке специальными марками алкогольной продукции”, “специальная марка” введена для алкогольной и табачной продукции, произведенной на территории РФ.

Согласно абз.1 п. 6 ст.6 Закона РФ от 10 июня 1993 года № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 года, 02 марта, 31 июля 1998 года, «знак соответствия» – зарегистрированный в установленном порядке знак, которым по правилам, установленным в данной системе сертификации, подтверждается соответствие маркированной им продукции установленным требованиям.

Целью введения «марок учетной информации» является учет движения товаров, маркированных «знаком соответствия», ведение единой базы данных об оперативном учете движения товаров. Следовательно, применение «знаков соответствия», «марок учетной информации» преследует различные цели, а их продажа осуществляется различными государственными органами.

Ответственность по ст. 171-1 УК РФ наступает за производство, приобретение, хранение, перевозку в целях сбыта и сбыт немаркированных товаров и продукции знаками соответствия, защищенными от подделок.

Ответственность за производство, приобретение, хранение перевозку в целях сбыта и сбыт немаркированных товаров и продукции марками учетной информации, законодательством не установлена, а статьи УК РФ расширительному толкованию не подлежат.

Как усматривается из протокола осмотра (л.д.\_\_\_\_) и в судебном заседании при осмотре вещественных доказательств, телевизор PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040), телевизор PHILIPS PHILIPS 25PT8304/58 (№ OG 109936106459), телевизор PHILIPS 25PT5302 (№ OG 049850107313), моноблок PHILIPS 21PV520/58 (№ VN139941002326), моно-

блок PHILIPS 14PV340/58(№ VN 139936000202) маркированы знаком соответствия РОСТЕСТ, на указанных предметах отсутствует лишь марка учетной информации к знаку соответствия.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 301-303, 316 УПК РСФСР, суд

**Приговорил:**

МОНИНА АЛЕКСАНДРА ИЛЬИЧА и МОРОЗОВА АЛЕКСАНДРА МИХАЙЛОВИЧА в совершении преступления, предусмотренного ст. 171-1 ч.2 п.«в» УК РФ – оправдать, за отсутствием в их действиях состава данного преступления.

Меру пресечения Монину А. И. т Морозову А. М. – подписку о невыезде – отменить.

Снять арест с вещественных доказательств по делу:  
телевизора PHILIPS 32PW9523 (серийный номер AG 019935350040),  
телевизора PHILIPS PHILIPS 25PT8304/58 (N OG 109936106459),  
телевизора PHILIPS 25PT5302 (№ OG 049850107313),  
моноблока PHILIPS 21PV520/58(№ VN139941002326),  
моноблока PHILIPS 14PV340/58(№ VN 139936000202), переданных на ответственное хранение Монину А.И.

Приговор может быть обжалован и опротестован в Мосгорсуд в течение семи суток со дня провозглашения.

Федеральный судья (подпись)

Народные заседатели: (подписи)

\*\*\*

Итак, подведем итог:

1. Борьбаться с незаконными административными барьерами можно и необходимо. Для этого следует использовать как юридические методы, так и общественное давление.

2. Для эффективной борьбы с административными барьерами необходимо формирование широких коалиций, включающих ассоциации бизнеса, потребительские и другие гражданские организации. Необходимо пытаться наладить диалог с органами власти и донести до них обоснованную позицию таких коалиций.

3. Судебный путь борьбы с незаконным нормотворчеством долог и труден. Однако в ряде регионов он оказался вполне успешным.

## 4. Концепция дерегулирования экономики

То, что административные барьеры наносят существенный урон экономическому развитию России, признается не только предпринимателями и экономистами-аналитиками, но и федеральными органами власти. Начиная с 2000 г. Правительство России стало предпринимать шаги по снятию административных барьеров и замене их на другие формы государственного регулирования экономики. В правительственных кругах этот подход называют дерегулированием или дебюрократизацией экономики.

Необходимость снижения административного регулирования хозяйственной деятельности заложена в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (так называемая «программа Грефа»). Основной задачей дерегулирования экономики признается «ослабление бюрократического давления на бизнес, повышение уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности. Решение этой задачи предполагает принятие следующих ключевых мер:

- снижение барьеров входа на рынок;
- устранение излишнего и неэффективного административного регулирования предпринимательской деятельности;
- обеспечение согласованности действий федеральных и региональных органов власти».

Этот подход был реализован не просто путем разработки Правительством некоего пакета нормативных актов, а путем использования нового подхода к формированию государственной политики — общественного договора. Формирование государственной политики на основании общественного договора предполагает:

- согласование основных направлений экономической политики между государством и участниками рынка, определение необходимых и приемлемых форм снятия барьеров со стороны государства и ответных шагов участников рынка;
- взаимные гарантии соблюдения правил игры сторонами;

- механизмы контроля за соблюдением договоренностей и разрешения конфликтов (инфорсмент).

В сфере дерегулирования экономики была фактически предложена следующая формула общественного договора: «снятие административных барьеров в обмен на уплату налогов и легальное ведение бизнеса». Для успешного осуществления этого обмена необходимо:

- со стороны государства – гарантии исполнения декларируемых обязательств по дерегулированию;
- со стороны бизнеса – осознание необходимости встречных обязательств, способность их сформулировать и обеспечить их выполнение большинством участников рынка.

Переговоры бизнеса с государством по вопросам дерегулирования проходили в форме «круглых столов» в 4 федеральных округах (Приволжском, Дальневосточном, Центральном и Северо-Западном) под эгидой Министерства экономического развития и торговли РФ, Полномочных представителей Президента в федеральных округах при содействии Института национального проекта «Общественный договор». Результатом переговоров стала выработка программы конкретных мер по дерегулированию на федеральном уровне и уровне федеральных округов.

Результатом переговорного процесса стала подготовка Правительством России и рядом организаций гражданского общества пакета законопроектов по дерегулированию экономики. Он включает в себя:

- Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц»;
- Новую редакцию Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) на рынке товаров, работ и услуг»;
- Федеральный закон «О стандартизации и подтверждении соответствия»;
- Федеральный закон «Об организациях саморегулирования в Российской Федерации»;
- Поправки к Федеральному закону «О защите прав потребителей»;
- Поправки к Уголовному Кодексу РФ.

Первые три законопроекта из пакета были внесены Правительством в Государственную думу 26 марта 2001 г.

Идеология пакета предполагает не отказ от государственного регулирования как такового, а отказ от «барьерного» характера регулирования и замену его достаточно сложным набором правил, поддерживаемых как государством, так и другими экономическими субъектами. При этом предполагается использование как методов государственного регулирования, так и механизмов саморегулирования хозяйственной деятельности и частного инфорсmenta. Можно выделить три предлагаемых принципиальных изменения в механизме государственного регулирования:

- переход к максимально возможному упрощению доступа хозяйствующих субъектов на рынок при одновременном повышении ответственности (прежде всего экономической) всех участников рынка (в том числе и государства) за реальный результат деятельности;
- перемещение акцентов с контроля наличия и правильности оформления документов, необходимых для ведения той или иной деятельности, реализации тех или иных товаров, на контроль самой деятельности, реального качества товаров, реального поведения предпринимателей на рынке;
- создание механизмов ответственности нарушителей не только перед государством, но, прежде всего, перед другими экономическими агентами (потребителями, конкурентами и т.п.).

Конкретные предлагаемые меры можно разбить на три группы:

- снятие входных барьеров;
- создание и запуск новых механизмов ответственности;
- изменение характера и функций государственного контроля.

Снятие входных барьеров предполагается путем:

- упрощения процедуры регистрации (реорганизации) и ликвидации юридических лиц (переход к уведомительной регистрации по принципу «одного окна», возложение обязанности уведомить налоговые и иные органы о создании нового юридического лица на регистрирующие органы, установление четкого срока регистрации (не более 5 дней), отказ от понятия «юридический адрес» и переход к понятию «место нахождения постоянно действующего исполнительного органа юридического лица», повышение ответственности учредите-

лей за достоверность сведений, представленных при регистрации и др.);

- сокращения списка лицензируемых видов деятельности и упрощения процедуры получения лицензии (сокращение количества лицензируемых видов деятельности с более чем 500 до 90-100, законодательно закрепленный исчерпывающий перечень документов, предоставляемых в лицензирующий орган, установление срока действия лицензии не менее 5 лет; гражданско-правовая ответственность лицензирующего органа за незаконный отказ в выдаче или продлении лицензии);
- сокращения номенклатуры товаров, подлежащих обязательной сертификации, и переход к иным формам подтверждения соответствия (декларация-заявление, добровольная сертификация и т.п.); закрепление обязательных требований к безопасности законами РФ, соблюдение же остальных стандартов становится делом добровольным.

Усиление ответственности всех хозяйствующих субъектов за реальные результаты деятельности предполагает не просто введение более жестких норм административной, гражданско-правовой, уголовной и т.п. ответственности, но создание принципиально новых механизмов. При этом ответственность должна наступать не только перед государством, но, прежде всего, перед реально пострадавшими (потребителями, конкурентами и т.п.) Так, предполагается расширение механизмов экономической ответственности за реализацию небезопасных товаров. Законодательно устанавливается запрет на ввоз в РФ и реализацию продукции без информации о производителе и организации, уполномоченной представлять производителя на территории Российской Федерации; административная и гражданская ответственность продавца за реализацию такой продукции. Это требование позволяет избежать ситуации, когда при обнаружении опасного или некачественного товара на территории Российской Федерации отсутствует организация, к которой потребитель реально может предъявить претензии.

Законодательно закрепляется ответственность органов по сертификации за выдачу сертификата на небезопасную продукцию. Вводится солидарная гражданская ответственность производителя и органа по сертификации перед потребителем за ущерб, причиненный небезопасной продукцией. Законодательно закрепляется требования к производителю (продавцу) полной компенсации ущерба, причиненного потребителям небезопасной продукцией.

В законодательстве закрепляется четкое описание процедуры отзыва с рынка опасных товаров и механизм запуска процедуры отзыва не только по инициативе контролирующего государствен-

ного органа, но и по инициативе других рыночных субъектов. Механизм отзыва товаров является важнейшим элементом усиления экономической ответственности, поскольку издержки недобросовестного предпринимателя, вызванные отзывом товаров, существенно превышают размеры налагаемых штрафов.

При усилении всех видов ответственности за реальные результаты хозяйственной деятельности, необходимо расширение спектра возможностей обеспечения такой ответственности. Это предполагает развитие гарантий третьей стороны. В качестве подобных гарантов могут и должны выступать организации саморегулирования. В рамках подобных организаций возможно обеспечение негосударственного контроля за соблюдением членами ассоциации требований законодательства и внутренних стандартов организации. Кроме того, в рамках организаций саморегулирования возможно создание эффективных механизмов гарантий третьим лицам путем введения субсидиарной ответственности членов организации, исполнения механизмов индивидуального и коллективного страхования, включения в договоры с третьими лицами третьей оговорки и т.п. Если организация саморегулирования реально обеспечивает мониторинг деятельности членов и гарантии третьим лицам, то для членов организации предусматриваются упрощенные процедуры текущего государственного контроля. Таким образом решается еще одна задача – сокращается поле государственного контроля, что при соответствующем развитии саморегулирования в России может вести к существенной экономии государственных средств.

Усиление ответственности хозяйствующих субъектов должно сопровождаться и усилением ответственности государства за нарушение прав хозяйствующих субъектов в ходе выполнения разрешительных и контролирующих функций. Пакет законопроектов предполагает юридическое закрепление такой ответственности, включая полную компенсацию ущерба хозяйствующим субъектам, вызванного неправомерными действиями государственных органов.

Подобные изменения принципов регулирования хозяйственной деятельности предполагают и изменение системы государственного надзора и контроля на рынке. Государственный контроль и надзор не является самостоятельной ценностью – это инструмент, который должен обеспечить защиту экономических интересов всех участников рынка. Он должен дополнять рыночные механизмы обеспечения прав хозяйствующих субъектов, а не дублировать их. В связи с этим предполагается:

- установить закрытый перечень государственных контролирующих органов, четко определить функции, права и обязанно-

сти каждого органа для избежания дублирования. Этот процесс требует кропотливой работы по пересмотру ведомственных нормативных актов, устанавливающих права и сферы деятельности отдельных контролирующих органов;

- максимально регламентировать проверочную деятельность, чтобы затруднить использование контрольных и надзорных механизмов как способа давления на предпринимателей, а также сократить возможности для вымогательства;
- установить обязательность осуществления контрольных и надзорных процедур на безвозмездной основе;
- создать процедуры обжалования хозяйствующими субъектами процедуры проведения и результатов проверок;
- минимизировать количество проверок, осуществляемых по собственной инициативе контролирующих органов. Причиной проведения проверок должны стать обоснованные жалобы потребителей или иных хозяйствующих субъектов.

Необходимо отметить, что предлагаемые меры по снижению административных барьеров будут эффективны только при соблюдении ряда условий. Во-первых, реализация этих мер предполагает активное поведение хозяйствующих субъектов и в плане создания добровольных механизмов ответственности, и в плане противодействия незаконному вмешательству государственных органов в хозяйственную деятельность, и в плане пресечения попыток создания административных барьеров на уровне отдельных ведомств и регионов. То есть необходимым фактором является социализация бизнеса, его активное участие в отстаивании собственных прав и в формировании государственной политики. Во-вторых, необходимы последовательные действия правительства по реализации этого комплекса мер, в том числе по преодолению ведомственного лобби. Это весьма непростая задача. Как было показано, рост административных барьеров продолжался и после того, как Правительство провозгласило курс на дебюрократизацию экономики. Это связано с тем, что «барьерное» регулирование опирается на вполне конкретный экономический интерес части государственных служащих и аффилированных коммерческих структур. В третьих, эффективность неадминистративных видов ответственности во многом зависит от эффективности системы разрешения споров. Таким образом, снятие административных барьеров и замена их иными способами регулирования упирается в необходимость реформы судебной системы как основного способа разрешения споров. Только при наличии эффективной системы разрешения споров возможен реальный запуск механизмов экономической ответственности по частной, а не государственной инициативе.

**Полина Викторовна Крючкова**

**Административные барьеры  
в российской экономике**

**Художник Т. Малюсова**  
**Компьютерная верстка Е. Смирнова**

ЛР № 030324 от 04.03.92 продлена до 03.01.2002  
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1 Зак.  
Подписано в печать 10.05.01 г. Формат 60 x 88 1/16  
Объем 3 п.л. Тираж 3000 экз.  
ИИФ “СПРОС” КонфОП  
103690, г. Москва, ул. Варварка, д. 14  
Отпечатано в Производственно-издательском комбинате  
ВИНИТИ 140010, г. Люберцы, Московской обл.,  
Октябрьский пр-т, 403. Тел. 554-21-86

Из доклада  
Министра  
экономического  
развития и торговли  
РФ Г. О. Грефа  
на заседании  
Правительства РФ  
2 марта 2001 г.,  
где рассматривался  
вопрос о внесении  
в Думу  
законопроектов,  
направленных  
на устранение  
избыточных  
административных  
барьеров в экономике:

“...Разработка всего пакета законов велась на основе самого широкого общественного участия. В законопроектах нашли отражение многие идеи, высказывавшиеся на “круглых столах” представителей бизнеса и государства, прошедших в июле-декабре 2000 года в четырех федеральных округах – Приволжском, Дальневосточном, Центральном, Северо-Западном. Экспертную поддержку разработки законопроектов обеспечили Институт национального проекта “Общественный договор” и Рабочий центр экономических реформ при Правительстве России. В состав рабочих групп вошли представители всех заинтересованных сторон – не только специалисты ведомств и правительственные эксперты, но и представители бизнес-ассоциаций, организаций потребителей, адвокатуры, независимые эксперты.”

**Институт  
национального  
проекта  
«Общественный  
договор»**

101999, Москва,  
Варварка, 14  
Тел.: 298-3279,  
факс: 298-4483  
E-mail [info@inp.ru](mailto:info@inp.ru)  
Web [www.inp.ru](http://www.inp.ru)